

Ferdinand Kirchhof/Hubert Meyer (Hrsg.)

Kommunaler Finanzausgleich im Flächenbundesland



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Kommunalrecht – Kommunalverwaltung

herausgegeben von

Prof. Dr. Albert von Mutius,
Lorenz von Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften,
Kiel

Prof. Dr. Jörn Ipsen,
Institut für Kommunalrecht der Universität Osnabrück

Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer,
Kommunalwissenschaftliches Forschungszentrum,
Würzburg

Band 20

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof/Dr. Hubert Meyer (Hrsg.)

Kommunaler Finanzausgleich im Flächenbundesland

31/10/201



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

A. Begrüßung

Michael *Thomalla*,
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städte- und Gemeindetages
Mecklenburg-Vorpommern

9

B. Neuregelung des Finanzausgleichs: Erwartungen und Ziele

- I. Aus Sicht der Landesregierung
Rudi *Geil*, Innenminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern 11
- II. Aus Sicht der Städte und Gemeinden
Johannes *Kwaschik*,
Oberbürgermeister und Vorsitzender des Städte- und Gemeindetages
Mecklenburg-Vorpommern 15
- III. Aus Sicht der Landkreise
Dr. Udo *Drefahl*,
Vorsitzender des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern 21

C. Kommunalen Finanzausgleich: Rechtliche Determinanten und gesetzgeberische Handlungsspielräume

- I. Rechtliche Determinanten des kommunalen Finanzausgleichs
Prof. Dr. Ferdinand *Kirchhof*, Universität Tübingen 25
- II. Staatliche Aufgabenübertragung und kommunaler Finanzausgleich
Hans-Henning *von Hoerner*,
Stellvertretender Geschäftsführer des Niedersächsischen Städte- und
Gemeindebundes 36
- Diskussion 41
- III. Finanzbedarf und Finanzkraft als kommunizierende Röhren des
Finanzausgleichs
Rechtsanwalt Dr. Bernhard *Stüer*, Münster 47
- IV. Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen durch den Finanzausgleich
Prof. Dr. Wilfried *Erbguth*, Universität Rostock 62
- V. Fläche als Bedarfsindikator für den kommunalen Finanzausgleich
Prof. Dr. Hans-Günter *Henneke*,
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages 71

VI. Kosten der Jugend- und Sozialhilfe - Regelungsmöglichkeiten im Finanzausgleich Prof. Dr. Gerrit <i>Manssen</i> , Universität Greifswald	83
VII. Aufgaben und Entwicklung der Kreisumlage Hans <i>Thiem</i> , Vizepräsident a. D. des Obergerverwaltungsgerichts Schleswig	95
Diskussion	116
D. Schlußwort	
Dr. Hubert <i>Meyer</i> , Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Mecklenburg- Vorpommern	123
E. Gutachten	
Rechtsgutachten zum Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern Prof. Dr. Ferdinand <i>Kirchhof</i> , Universität Tübingen	126

1. Einleitung

a. Allgemeine Problemstellung

Je reicher ein Land ist, desto größer ist die Zahl seiner Sozialhilfeempfänger. Ausgebaute soziale Sicherungssysteme sind ein eindeutiges Indiz für eine hohe Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft. Insoweit ist die Bundesrepublik ein sehr reiches Land. Allein die Aufwendungen für die Sozialhilfe erreichten 1994 den Betrag von 49,6 Mrd. DM.¹ Träger der Aufgaben der Jugend- und Sozialhilfe und damit auch Kostenträger sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Dies bestimmen übereinstimmend das Bundes- und das Landesrecht (§ 96 Abs. 1 S. 1 BSHG, § 69 Abs. 1 S. 2 SGB VIII, § 1 AG-BSHG). Für den kommunalen Finanzausgleich als einer wesentlichen Einnahmequelle der kommunalen Körperschaften stellt sich die Frage, ob und wie die dort entstehenden Kosten vertikal und horizontal zu berücksichtigen sind.

Die Überforderung der Kommunen mit finanzwirksamen Leistungsaufgaben ist mittlerweile als besondere Gefährdung der kommunalen Autonomie erkannt worden.² Vor allem die Kosten der Jugend- und Sozialhilfe steigen seit Jahren überproportional zu den Einnahmen und sonstigen Ausgaben.³ Gelegentlich wird von einem "Sprengsatz" für die kommunale Selbstverwaltung gesprochen.⁴ Die Belastungen der Kommune mit Sozialhilfeausgaben erhöhten sich von 1980 bis 1994 auf fast das dreieinhalbfache.⁵ Trotz Entlastungen durch den sog. Asylkompromiß wird für das Jahr 1997 ein Anstieg der Sozialhilfebelastungen auf knapp 63 Mrd. DM erwartet.⁶

Die "Nettoleistungen" (Ausgaben minus Erstattungen von anderen Kostenträgern) der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern als örtliche Träger der Sozialhilfe erhöhten sich von 76 Mio. DM (1994) über 87 Mio. DM (1995) auf über 93 Mio. DM.⁷ Im Bereich der Jugendhilfe wurde für 1995 mit einer Kostensteigerung von 40 % auf 170 Mio. DM gerechnet.⁸ Die Realisierung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz soll die kommunalen Vermögenshaushalte mit Investitionskosten von 21 Mrd. DM und die kommunalen Verwaltungshaushalte mit zusätzlichen 4 bis 7 Mrd. DM jährlich belasten.⁹ Das Bild des Sprengsatzes ist allerdings nicht ganz passend. Den

1 FAZ Nr. 70 vom 22.3.1996, S. 20.

2 Schoch/Wieland: „Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben“, 1995, S. 111.

3 Ausführlicher Schoch/Wieland (o. Fußn. 2), S. 34 ff..

4 Siehe Patzig, DÖV 1989, 330 (331); Die Welt vom 31.8.1995.

5 Portz/Lübking: „Stadt und Gemeinde“, 1995, 391 (391).

6 Die Prognose stammt allerdings aus dem Jahr 1993, siehe Portz/Lübking: „Stadt und Gemeinde“, 1995, 391 (391).

7 Angaben aus einem Schreiben des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern vom 11.12.1995.

8 Schreiben des Landkreistages, aaO.; vgl. zur bundesweiten Entwicklung auch Schoch/Wieland (o. Fußn. 2), S. 37 ff..

9 Karrenberg/Münstermann, Der Städtetag, 1994, 143 (153); Schoch, ZG 1994, 246 (247); Schoch/Wieland (o. Fußn. 2), S. 37; vgl. auch Waechter, VerwArchiv 1994, 208 (208 f.).

Landkreisen und kreisfreien Städten sind mit den Aufgaben der Jugend- und Sozialhilfe eher Klötze ans Bein gebunden, die ihre Bewegungsmöglichkeiten mehr und mehr einschränken. Die Schwere dieser Klötze ist kaum vorauszuberechnen und bildet einen erheblichen Risikofaktor¹⁰. Vielleicht läßt sich auch von einer Art Kuckucksei sprechen. Das Kuckucksjunge Jugend- und Sozialhilfe ist aus dem Ei geschlüpft und wirft seine Stiefbrüder und Stiefschwestern, nämlich die anderen Selbstverwaltungsaufgaben, einen nach dem anderen aus dem Nest.

b. Ursachen für die Kostenentwicklung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe

Die Funktion der Sozialhilfe hat sich aufgrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt.¹¹ Ursprünglich handelte es sich um ein subsidiäres Instrument zur Behebung von einzelnen sozialen Notfällen. Heute ist die Sozialhilfe ein flächendeckendes Versorgungsnetz, in das immer mehr Sozialleistungsempfänger deshalb hineinfallen, weil andere soziale Sicherungssysteme bestimmte Lebensrisiken nicht oder nicht mehr absichern. Vor allem ist hierbei die Arbeitslosenversicherung zu nennen.¹² Beim Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes Anfang der sechziger Jahre lag die Arbeitslosenquote unter 1 %.¹³

Auf Sozialhilfe waren nur wenige und wenn, dann temporär angewiesen. Mittlerweile hat die Zahl der Arbeitslosen die Grenze von vier Millionen überschritten. Fast jeder dritte Arbeitslose zählt zu den sog. Langzeitarbeitslosen.¹⁴ So erhielten 1993 570.000 Haushalte aufgrund von Arbeitslosigkeit Sozialhilfe.¹⁵ Arbeitslosigkeit ist im Westen zu 30,3 % und im Osten zu 54,1 % für die Sozialhilfebedürftigkeit verantwortlich.¹⁶ Nicht ganz zu Unrecht wird auch von einer "Kommunalisierung" der Arbeitslosigkeit gesprochen.¹⁷ Eine grundlegende Trendumkehr ist weder auf Bundes- noch auf Landesebene zu erwarten. Für Mecklenburg-Vorpommern ist aufgrund der Strukturprobleme vor allem im Hinblick auf die Werften sogar eher mit einer weiteren Verschärfung der Situation zu rechnen.

Ein wesentlicher Faktor für diese Entwicklung sind die hohen Lohnnebenkosten. Sie führen auf der einen Seite zu verstärkten Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen, auf der anderen Seite zu internationalen Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Wirtschaft. Es ist deshalb ein legitimes Anliegen des Bundesgesetzgebers, die aus Beschäftigungsverhältnissen finanzierten sozialen Sicherungssysteme zu entlasten. Dies führt zu einer verstärkten Inanspruchnahme der steuerfinanzierten Sozialhilfe, die auf diese Weise zu einer Art Ersatzarbeitslosenhilfe degeneriert.

Für die Kommunen ist es besonders mißlich, daß das Finanzierungsverantwortungssystem des Grundgesetzes von einem zweistufigen Staatsaufbau (Bund und Länder) ausgeht und den dreistufigen Verwaltungsaufbau (Bund/Länder/Kommunen) kaum berück-

10 Siehe auch Koriath, DVBl. 1993, 356 (360).

11 Vgl. auch Koriath, DVBl. 1993, 356 (356); Patzig, DÖV 1989, 330 (331).

12 Vgl. auch Karrenberg/Münstermann, Der Städtetag, 1994, 143 (154); Patzig, DÖV 1989, 330 (331).

13 Portz/Lübking, Stadt und Gemeinde, 1995, 391 (392).

14 Portz/Lübking, Stadt und Gemeinde, 1995, 391 (392).

15 FAZ Nr. 70 vom 22.3.1996, S. 20.

16 FAZ Nr. 70 vom 22.3.1996, S. 20

17 So Portz/Lübking, Stadt und Gemeinde, 1995, 391 (391).

sichtigt.¹⁸ Die Finanzierungsverantwortung folgt nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG aus der Verwaltungszuständigkeit. Weil die Länder die Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe in Landeseigenverwaltung ausführen (Art. 84 Abs. 1 GG), tragen sie auch die Kosten. Landesintern sind nach bundesrechtlichen Vorschriften die Landkreise und kreisfreien Städte für den Gesetzesvollzug zuständig (§ 96 Abs. 1 S. 1 BSHG, § 69 Abs. 1 S. 2 SGB VIII).

An der Geltung des Art. 104 a Abs. 1 GG im Bund-Länder-Verhältnis ändert dies nichts, die Vorschrift gilt auch bei Einschaltung der Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber.¹⁹ Landesrechtlich handelt es sich bei der Sozial- und der Jugendhilfe um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (§ 1 S. 2 AG-BSHG, § 89 KV M-V). Ausgeschaltet wird auf diese Weise die grundsätzliche Kostentragungsregel des Art. 72 Abs. 3 LV, da es sich auf der einen Seite nicht um eine übertragene Angelegenheit handelt, auf der anderen Seite die "Übertragung" auch nicht durch das Land, sondern durch den Bund erfolgt.²⁰

Gegen dieses Zusammenspiel von Bundesverfassungsrecht und einfachem Bundesrecht fehlt den Gemeinden eine institutionelle Sicherung.²¹ Sie sitzen quasi zwischen zwei Stühlen.²² Das Land ist für ihre Finanzausstattung verantwortlich, zum konkreten Kostenersatz durch bundesrechtlich veranlaßte Aufgaben jedoch nicht verpflichtet. Der Bund bestimmt hinsichtlich der Kosten für die Jugend- und Sozialhilfe den Finanzbedarf, muß und darf sie jedoch nicht übernehmen.²³ Zwar haben die Länder über den Bundesrat Einflußmöglichkeiten auf die Bundesgesetzgebung. Bei der Verteilung von Finanzquellen sitzt jedoch jeder Körperschaft das Hemd enger als der Rock. Für vom Bund veranlaßte Finanzprobleme der Kommunen empfindet das Land allem Anschein nach keine unmittelbare Verantwortung. Jedenfalls wird die Problematik im derzeit geltenden Finanzausgleichsgesetz nicht gesondert behandelt. Die Landkreise und kreisfreien Städte müssen aus denen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln die Kosten tragen. Ob diese Mittel ausreichen und ob ansonsten genügend finanzieller Spielraum verbleibt, scheint ihr Problem zu sein.

2. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Kostenregelungen im Hinblick auf die Jugend- und Sozialhilfe

a. Landkreise/kreisfreie Städte und Bundesgesetzgeber

Der derzeitige Zustand hinsichtlich der Veranlassung und der Tragung von Kosten im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe ist unbefriedigend. Bevor intensiver über Rege-

18 Siehe auch Maurer, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 139 (139); Hofmann-Hoeppel: „Die (finanz-)verfassungsrechtliche Problematik des BSHG, Vollzug durch kommunale Gebietskörperschaften“, 1992, S. 139 f..

19 BVVerG, DVBl. 1995, 808 (808).

20 Deshalb gilt nach überwiegender Auffassung die landesverfassungsrechtliche Garantie nicht. Siehe BWSGH, DVBl. 1994, 206 (206); F. Kirchhof: „Der Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom Stand Februar 1996“, Gutachten, Manuskript S. 35; Maurer (o. Fußn. 18), S. 139 (140).

21 Vgl. Maurer (o. Fußn. 18), m. S. 139 (157); Siehe auch Thürer: „Bund und Gemeinden“, 1986, S. 52 ff..

22 So Maurer (o. Fußn. 18), S. 139 (140).

23 Hofmann-Hoeppel (o. Fußn. 18), S. 140; Maurer (o. Fußn. 18), S. 139 (140); Waechter, Verw Archiv 1994, 208 (211).

lungsmöglichkeiten im Finanzausgleich nachgedacht werden kann, die diesem Zustand jedenfalls teilweise entgegenwirken können, besteht Anlaß, die verfassungsrechtlichen Vorgaben klarzustellen, die für eine mögliche Regelung der Kostentragung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe bestehen.

Zunächst läßt sich feststellen, daß eine unmittelbare vollständige oder partielle Finanzierungsverantwortung des Bundes für die bei den Kommunen anfallenden Kosten der Jugend- und Sozialhilfe aus dem Grundgesetz nicht abzuleiten ist. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Teil der Länder und werden finanzverfassungsrechtlich als solche behandelt (Art. 106 Abs. 9, Art. 107 Abs. 2 S. 1 2. HS GG). Die Ausnahmevorschrift über einen finanziellen Ausgleich des Bundes u. U. auch an die Gemeinden und Gemeindeverbände für besondere Mehraufwendungen, die der Bund bei den kommunalen Gebietskörperschaften veranlaßt (Art. 106 Abs. 8 GG), ist weder tatbestandlich einschlägig, noch in irgendeiner Weise analogiefähig.²⁴

Für Kosten, die der Bund auf Landesebene veranlaßt, müssen deshalb die Länder im Bundesrat reagieren.²⁵ Sie haben eine verfassungsrechtliche Garantenstellung gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden.²⁶ Eine Reaktionsmöglichkeit eröffnet Art. 104 a Abs. 3 S. 3 GG. Danach bedürfen Bundesgesetze, die bestimmen, daß bei Geldleistungsgesetzen die Länder mindestens ein Viertel der Kosten tragen, der Zustimmung des Bundesrates. Diese Vorschrift muß so interpretiert werden, daß ein vernünftiger Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern zustandekommt.

Sie ist deshalb auch dann anzuwenden, wenn ein Gesetz neben Geld- auch Sachleistungen gewährt.²⁷ Weiterhin fallen unter den Anwendungsbereich der Vorschrift auch die Gesetze, die keine Regelung über die Kostenpflicht enthalten, was zur Konsequenz hat, daß die Länder die Kosten vollständig zu tragen haben (Art. 104 a Abs. 1 GG). Eine solche Interpretation von Art. 104 a Abs. 3 S. 3 GG hat zur Folge, daß etwa das Bundessozialhilfegesetz schon wegen der Kostentragungspflicht der Länder ein zustimmungsbedürftiges Gesetz ist. Aktuellen Profit dürften die Länder hieraus jedoch kaum ziehen können. Wenn es in näherer Zukunft zu einer Änderung des Sozialhilferechts kommt, dann in Richtung auf eine Kürzung der Sozialhilfeleistung. Dagegen können sich die Länder nicht vernünftigerweise mit dem Argument wehren, der Bund solle sich stärker an den Kosten beteiligen.

In einem anderen Punkt sollten sich die Länder aber in stärkerem Maße Bevormundungen durch den Bund entgegenstellen. Die fehlende unmittelbare Finanzierungsverantwortung des Bundes gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist Ausdruck der Einbindung der Kommunen in das Organisationsgefüge des jeweiligen Landes. Damit sind grundsätzlich die Länder für die Verwaltungsorganisation beim Vollzug der Bundesgesetze in Landeseigenverwaltung zuständig. Der Bund hat deshalb im Grundsatz keine Kompetenz, eine Zuständigkeit der kreisfreien Städte und Landkreise

24 Vgl. auch *Thürer* (o. Fußn. 21), S. 60.

25 Vgl. auch *Schoch*, ZG 1994, 247 (259).

26 *Hofmann-Hoeppel* (o. Fußn. 18), S. 142 f.; *Schoch*, ZG 1994, 247 (259); Vgl. auch *Grawert*: „Die Kommunen im Länderfinanzausgleich“, 1989, S. 30f..

27 *Von Arnim*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR IV, 1990, § 103, RdNr. 34; *Korioth*, DVBl. 1993, 356 (361); *Maurer* (o. Fußn. 18), S. 139 (144); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 3. Aufl., 1955, Art. 104a RdNr. 7; anders hingegen *Fischer-Menshausen*, in: von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 2. Aufl., 1987, Art. 104a RdNr. 19. Eine andere Frage ist die, ob auch für die geldwerten Leistungen eine Kostenbeteiligung des Bundes vorgesehen werden kann. Dies ist zu verneinen, siehe *Korioth*, DVBl. 1993, 356 (361).

per Bundesgesetz zu bestimmen, wie dies in § 96 Abs. 1 S. 1 BSHG und § 69 Abs. 1 S. 2 SGB VIII geschehen ist.²⁸ Etwas anderes ist nur dann anzunehmen, wenn sich die Regelung der Verwaltungsorganisation als punktuelle Annexregelung zu einer Sachmaterie ergibt, also erforderlich ist, um den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes zu gewährleisten.²⁹ Art. 84 Abs. 1 GG gibt dem Bund keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz.³⁰ § 96 Abs. 1 S. 1 BSHG ist deshalb eindeutig verfassungswidrig.³¹

Beim Vollzug der materiellen Regelungen des BSHG ergeben sich nur geringe Ermessensspielräume. Es spielt - anders als etwa bei der Bauleitplanung³² - für einen effektiven Gesetzesvollzug keine Rolle, ob die Hilfen von einer staatlichen oder einer kommunalen Behörde gewährt werden. Erst recht nicht einzusehen ist, welches Interesse der Bundesgesetzgeber daran haben kann, zu bestimmen, daß die Landkreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der Sozialhilfe sind.³³ Die Landkreise verfügen - anders als die Gemeinden - kaum über eigene Steuerquellen. Ihre finanzielle Grundausstattung muß primär das Land im Wege des Finanzausgleichs sicherstellen. Hinzu tritt die Kreisumlage, die die Gemeinden belastet. Leistungen, die der örtliche Träger der Sozialhilfe zu erbringen hat, setzen keine besondere Leistungsfähigkeit voraus, die nicht auch bei den Gemeinden vorliegt oder geschaffen werden kann.

Nichts grundsätzlich anderes gilt für § 69 Abs. 1 S. 2 SGB VIII, wonach örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Landkreise und kreisfreien Städte sind. Zwar sieht § 69 Abs. 2 SGB VIII eine Ermächtigung an die Landkreise vor, kreisangehörige Gemeinden zu örtlichen Trägern zu bestimmen. Es ist jedoch nicht einsichtig, warum der Bund die Länder zu etwas ermächtigt, was ohnehin Ländersache ist. Inwieweit der Vollzug des SGB VIII notwendig voraussetzt, daß die Kinder- und Jugendhilfe nicht in staatlicher Trägerschaft vorgenommen wird, ist ebenfalls nicht erkennbar.

Zusammenfassend läßt sich deshalb feststellen, daß es eine unmittelbare Finanzierungsverantwortlichkeit des Bundes für die Kosten der Jugend- und Sozialhilfe nicht gibt. Für eine hinreichende Finanzausstattung muß das Land Sorge tragen. Gleichzeitig sind die Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes bzw. des SGB VIII über die Zuständigkeiten der Landkreise und kreisfreien Städte verfassungswidrig.

b. Landkreise/kreisfreie Städte und Landesgesetzgeber

Nach § 1 S. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AG-BSHG) sind die Landkreise und kreisfreien Städte örtliche Träger der Sozialhilfe. Ähnliches gilt für § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches - Kinder- und Jugendhilfe - (AGKJHG-Org).³⁴ Danach sind die Landkreise und kreisfreien Städte die örtlichen Träger der Jugendhilfe. Wegen Kompetenz- und damit Verfassungswidrigkeit von § 69 Abs. 1 S. 2 SGB VIII und § 96 Abs. 1 S. 2 BSHG haben

28 Zu weiteren Beispielen siehe *Thürer* (o. Fußn. 21), S. 37 ff..

29 *BVerfGE* 22, 180 (210), *BVerfGE* 77, 288 (299).

30 Anders wohl *BVerfGE* 22, 180 (211); Ausführlich *Maurer* (o. Fußn. 18), S. 139 (141 ff.).

31 Ebenso *Schoch/Wieland* (o. Fußn. 2), S. 123 f..

32 *BVerfGE* 77, 288 (298 ff.); Vgl. dazu auch *Hofmann-Hoeppel* (o. Fußn. 18), S. 100 ff.; *Schoch/Wieland* (o. Fußn. 2), S. 66 f. und S. 188.

33 Ebenso *Maurer* (o. Fußn. 18), S. 139 (143).

34 GVBl. 1993, S. 158; vgl. auch Meyer, in: Darsow u. a.: „Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“, 1995, § 89 RdNr. 12.

die landesrechtlichen Bestimmungen konstitutiven, nämlich zuständigkeitsbegründenden Charakter.

Für die Einordnung in das kommunale Aufgabensystem folgt aus § 1 S. 2 AG-BSHG sowie § 89 KV M-V, daß es sich hierbei um Aufgaben des sog. eigenen Wirkungskreises handelt. Damit entläßt sich das Land selbst aus dem in Art. 72 Abs. 3 LV M-V niedergelegten relativen Konnexitätsprinzip, welches es zu einer "gleichzeitigen" Entscheidung über die Kosten bei einer Übertragung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung verpflichtet.

Der genaue rechtsdogmatische Gehalt dieses Konnexitätsprinzips ist freilich zweifelhaft.³⁵ Art. 72 Abs. 3 LV beinhaltet zunächst eine Befassungs- und Regelungspflicht des Landes bei Aufgabenübertragungen.³⁶ Daraus folgt eine Pflicht des Landes, gesondert über die Kostentragung zu entscheiden und dies nicht dem allgemeinen finanzkraftabhängigen Finanzausgleich zu überlassen.³⁷ Eine pauschalierte Abgeltung der Kosten dürfte jedoch zulässig sein.³⁸ Weiterhin sind die Kommunen jedenfalls im Regelfall von den Zweckkosten freizustellen.³⁹ Im Falle einer Pauschalierung muß die Berechnung der Gesamtsumme nachvollziehbar sein, d.h. es muß sich jedenfalls aus der Gesetzesbegründung ergeben, für welche übertragene Aufgabe welche Summe bereitgestellt wird. Insofern wäre den Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer Geltung des relativen Konnexitätsprinzips des Art. 72 Abs. 3 LV für die Kosten der Jugend- und Sozialhilfe aber schon sehr geholfen.⁴⁰

Es ist jedoch nicht möglich, die Jugend- und Sozialhilfe unter Art. 72 Abs. 3 LV zu subsumieren.⁴¹ Es handelt sich nicht um eine Aufgabe, die zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden ist. Zwar ist versucht worden, formelle von materiellen Selbstverwaltungsaufgaben abzugrenzen.⁴² Materielle Selbstverwaltungsaufgaben seien solche, die von ihrem Gehalt her in den eigenen Wirkungskreis einzuordnen seien, formelle Selbstverwaltungsaufgaben hingegen seien eigentlich Fremdaufgaben, die lediglich rechtlich wie Selbstverwaltungsaufgaben zu behandeln seien.⁴³ Eine solche Differenzierung mag auf gemeindlicher Ebene diskutabel sein. Jedenfalls auf der Grundlage

35 Zur Rechtslage in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, siehe *Schoch*, ZG 1994, 246 (259 ff.).

36 So auch *Henneke*, DVBl. 1995, 1179 (1181).

37 So vor allem Nds. *StGH*, DVBl. 1995, 1175 ff. m. Anm. *Henneke*; zustimmend dazu *F. Kirchhof*: „Der Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom Stand Februar 1996“, Gutachten, Manuskript S. 35 ff., anders allerdings die wohl überwiegende Meinung, siehe *NRWVerfGH*, NVwZ 1985, 820 ff., zum Streitstand siehe auch *Bayer*, DVBl. 1993, 1287 (1291); *Henneke*, DÖV 1994, 1 (3); *Hofmann-Hoepfel* (o. Fußn. 18), S. 121 ff..

38 Nds. *StGH*, DVBl. 1995, 1175 (1176).

39 Nds. *StGH*, DVBl. 1995, 1175 ff.; *Henneke*, DVBl. 1995, 1179 (1181); anders *F. Kirchhof* (o. Fußn. 37), S. 43; Anteilige Beteiligung reicht.

40 Es kommt letztlich nicht darauf an, ob die in Art. 104a Abs. 1 und Abs. 2 GG niedergelegte Kostentragungsregel auf die kommunale Ebene übertragen werden kann (zum Streitstand siehe *Hoppe*, DVBl. 1992, 118 (122)). Hiergegen erheben sich Bedenken, die aus der ganz unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Qualität der Bund-Länder-Beziehungen gegenüber den Beziehungen der Länder zu den Kommunen folgen (so auch von Arnim, HbStR IV, § 103, RdNr. 32). Eine sachgerechte Auslegung von Art. 72 Abs. 3 LV M-V führt letztlich zu dem gleichen Ergebnis.

41 Anders *Hofmann-Hoepfel* (o. Fußn. 18), S. 128 ff. m. w. N..

42 Siehe *Maurer* (o. Fußn. 18), S. 139 (150 ff.); *Schoch*, ZG 1994, 246 (255).

43 *Maurer* (o. Fußn. 18), S. 139 (150).

der herrschenden Dogmatik zur Auslegung von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG kann man den Versuch unternehmen, anhand des Örtlichkeitskriteriums zwischen gemeindlichen und nichtgemeindlichen Aufgaben zu unterscheiden.⁴⁴ Für die Landkreisebene läßt sich dies nicht durchführen. Die Landkreise haben keinen von der Verfassung über ein abstraktes Merkmal umrissenen bestimmten Aufgabenkreis.⁴⁵ Ihr Aufgabenkreis ist vielmehr ein gesetzlich zugewiesener.⁴⁶ Mangels eines materiellen Kriteriums läßt sich daher nicht zwischen formellen und materiellen Selbstverwaltungsaufgaben unterscheiden.

Auch auf das Merkmal "Gestaltungsspielraum" läßt sich nicht abstellen. Selbstverwaltungsaufgaben beinhalten nicht verfassungsrechtlich wesensnotwendig größere Entscheidungsspielräume als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Das Problem des Formenmißbrauchs durch den aufgabenübertragenden Gesetzgeber⁴⁷ stellt sich deshalb auf Landkreisebene nicht. Es gibt kein hinreichend stringentes materielles Kriterium dafür, wann es sich bei einer auf den Landkreis übertragenen Aufgabe um eine solche staatlicher Art handelt.⁴⁸ Deshalb richtet sich die einschlägige finanzverfassungsrechtliche Garantie (Art. 72 Abs. 3 oder Art. 73 LV) nach der Form der Übertragung der Aufgabe, nicht nach ihrem materiellen Charakter.

Verfassungsrechtliche Determinanten für den kommunalen Finanzausgleich auf Landkreisebene sind deshalb diejenigen verfassungsrechtlichen Garantien, aus denen sich jedenfalls mittelbar Forderungen nach einer hinreichenden Finanzausstattung ableiten lassen. Hierbei ist zunächst an die bundesrechtliche Garantie der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortlichkeit nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG zu denken. Finanzielle Eigenverantwortlichkeit ist nur bei finanziellen Gestaltungsspielräumen gesichert. Dies verweist für die Landkreise zurück auf die Aufgabengarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG und auf die landesverfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 72 Abs. 1 S. 1 LV M-V.⁴⁹ Ein hinreichender Aufgabenkreis ist effektiv nur dann garantiert, wenn ausreichende Finanzmittel zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen.⁵⁰ Eigenverantwortliches Handeln im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie setzt eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften voraus. Ein Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung folgt deshalb unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 2 LV M-V.⁵¹ Deshalb darf die finanzielle Belastung mit hinsichtlich des

44 Siehe *BVerfGE* 79, 127 (143): Die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sichere den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich. Kritisch zur überwiegenden Meinung und zur Eignung des Örtlichkeitsmerkmals allerdings *Manssen*: „Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften“, 1990, S. 131 ff..

45 *BVerfGE* 79, 127 (150).

46 Vgl. nur *Schoch/Wieland* (o. Fußn. 2), S. 40.

47 Siehe *Henneke*, DVBl. 1995, 1179 (1181); Nds. *StGH*, DVBl. 1995, 1175 (1176).

48 Anders Nds. *StGH*; DVBl. 1995, 1175 (1176),

49 Vgl. auch *Henneke*, LKV 1993, 365 (367).

50 Vgl. auch *Henneke*, LKV 1993, 365 (367); *ders.*, Jura 1986, 568 (570); *ders.*, Jura 1987, 393 (396).

51 *NRWVerfGH*, DÖV 1993, 1003 (1003); *Grawert* (o. Fußn. 26), S. 31; *Henneke*, DÖV 1994, 1 (2); *Hofmann-Hoeppel* (o. Fußn. 18), S. 133 ff.; *Hoppe*, DVBl. 1992, 117 (118); *Isensee*, DVBl. 1995, 1 (7); *Maurer* (o. Fußn. 18), S. 139 (146); *Schoch*, ZG 1994, 246 (253). Das Bundesverfassungsgericht hat hingegen bisher offengelassen, ob aus der Selbstverwaltungsgarantie ein Anspruch auf eine „angemessene Finanzausstattung“ oder jedenfalls eine „finanzielle Mindestausstattung“ folgt. Siehe *BVerfGE* 26, 172 (181), 71, 25 (36 f.), 83, 363 (386). Zum Problem siehe auch *Bayer*, DVBl. 1993, 1287 (1287).

Ob und des Wie der Aufgabenerfüllung weitgehend determinierten Aufgaben wie der Jugend- und Sozialhilfe nicht dazu führen, daß für freiwillige Selbstverwaltungs- und "echte" Gestaltungsaufgaben kein finanzieller Spielraum mehr zur Verfügung steht.⁵²

Die demokratisch legitimierten Beschlußgremien der Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, für die Kommunen in finanzieller Hinsicht etwas Substantielles beschließen zu können.⁵³ Um an das ursprünglich verwendete Bild anzuknüpfen: Die Nestbreite muß so dimensioniert sein, daß der Kuckuck Jugend- und Sozialhilfe die anderen Vögel eben nicht aus dem Nest schmeißen braucht und kann.

3. Regelungsmöglichkeiten für die Kosten der Jugend- und Sozialhilfe im neuen Finanzausgleichsgesetz

a. Bisherige Regelung und Referentenentwurf

Das Finanzausgleichsgesetz kennt in seiner bisherigen Fassung keine speziellen Bestimmungen für die Verteilung der Kosten der Jugend- und Sozialhilfe. Dies soll sich nach dem vorliegenden Referentenentwurf aus dem Innenministeriums ändern. Eingeführt werden soll folgende Regelung:

"Von der Finanzausgleichsmasse werden vorweg bereitgestellt für ...

11. Zuweisungen für die Träger der örtlichen Sozialhilfe nach § 10 g 60 Millionen Deutsche Mark."

Die Einfügung dieser Bestimmung⁵⁴ würde keine Erhöhung der vorhandenen Finanzmittel bewirken. Vielmehr würde die Finanzausgleichsmasse verringert, was sich zunächst zu Lasten derjenigen Gebietskörperschaften auswirkte, die nicht örtliche Träger der Sozialhilfe sind, also zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden. Nicht sichergestellt wäre auch, daß der Betrag von 60 Mio. DM dem entspräche, was an Kosten im Bereich der örtlichen Sozialhilfe anfällt. Die Summe wäre lediglich entsprechend den Aufwendungen des Vorvorjahres aufzuteilen, bräuchte jedoch nicht die aktuellen Aufwendungen auch nur annäherungsweise abzudecken. So bestimmt § 10 g im genannten Referentenentwurf:

Abs. 1: *"Landkreise und kreisfreie Städte erhalten Zuwendungen für die Wahrnehmung der Aufgabe des örtlichen Trägers der Sozialhilfe."*

Abs. 2: *"Die hierfür nach § 6 Abs. 1 Nr. 11 bereitgestellten Mittel werden im Verhältnis zu den vom Statistischen Landesamt ermittelten Aufwendungen des vorvergangenen Jahres auf die Träger verteilt."*

Im Ergebnis werden also die Finanzmittel insgesamt nicht erhöht, sondern diejenigen kommunalen Körperschaften privilegiert, die überdurchschnittlich hohe Sozialhilfekosten aufweisen. Die geplante Neuregelung ist zu begrüßen. Es kann heute als gesicherte Erkenntnis gelten, daß die Höhe der Sozialhilfaufwendungen nicht von einer un-

52 Siehe auch Maurer (o. Fußn. 18), S. 139 (147); Waechter, VerwArch 1994, 208 (220).

53 Henneke, LKV 1993, 365 (367); vgl. auch Hofmann-Hoeppel (o. Fußn. 18), S. 134 f..

54 Siehe dazu auch F. Kirchhof (o. Fußn. 37), S. 80 f..

terschiedlichen Verwaltungspraxis abhängt.⁵⁵ Das Sozialhilferecht beläßt den Trägern ohnehin nur wenig Ermessensspielräume bei der Leistungsgewährung.⁵⁶ Kausal für die zwischen den Kommunen unterschiedlichen Sozialhilfebelastrungen sind vielmehr die jeweilige soziale und dabei vor allem wirtschaftliche Situation der Bevölkerung.⁵⁷ Deshalb erscheint die vorgeschlagene Ausgleichsregelung angemessen.

b. Regelungen in anderen Bundesländern

Gelegentlich lohnt sich bei Überlegungen zu einer Änderung von Landesrecht ein Blick in die Rechtsordnungen anderer Bundesländer. Hinsichtlich der Berücksichtigung von Sozialhilfekosten ist zunächst die Regelung im Freistaat Bayern zu erwähnen. Nach den Bestimmungen des Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 BayFAG erhalten die kreisfreien Städte und Landkreise als Träger der örtlichen Sozialhilfe eine Vergünstigung bei den Gemeinde- und Landkreisschlüsselzuweisungen durch einen Ergänzungsansatz, soweit sie eine überdurchschnittliche Sozialhilfebelastrung aufweisen.⁵⁸ Eine besondere Sozialhilfebelastrung fließt also in die Berechnung der Schlüsselzahl ein und beeinflußt damit die Verteilung der Finanzausgleichsmasse. Für das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern würde durch die geplante Neueinführung von § 10 g FAG ein ähnlicher Effekt erzielt werden. Auf einen solchen Ergänzungsansatz wie in Bayern könnte deshalb verzichtet werden. Es sollte auch darauf verzichtet werden, bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen auf die Zahl der Arbeitslosen bzw. die Dauer von deren Arbeitslosigkeit abzustellen.⁵⁹ Arbeitslosigkeit ist zwar ein wesentlicher Kausalfaktor für die Sozialhilfekosten.⁶⁰ Es handelt sich aber nur um einen Faktor. Das unmittelbare Abstellen auf die Sozialhilfekosten gibt deshalb den unterschiedlichen Finanzbedarf realitätsgerechter wieder.⁶¹

Als weiteres läßt sich die Regelung in Schleswig-Holstein anführen. § 27 FAG Schl.-H. sieht vor, daß die kreisangehörigen Gemeinden den Kreisen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe 30 v. H. der diesen als örtlichen Sozialhilfeträgern zur Last fallenden Aufwendungen erstatten, mit Ausnahme der Verwaltungskosten sowie der Kosten für die Jugendhilfe und die Kriegsoferfürsorge. Ein Vorteil einer solchen Regelung besteht wohl auch darin, daß das Risiko der Kostenentwicklung auf eine breitere Basis gestellt wird. Es wird von den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden gemeinsam getragen. Insofern erscheint eine entsprechende Ergänzung auch des FAG M-V erwägenswert. Teilweise käme es zwar nur zu einer Umbuchung. Denn die Landkreise erheben nach § 11 FAG subsidiär zu ihren sonstigen Einnahmemöglichkeiten eine Kreisumlage

55 Vgl. Frank, BWVwPr. 1990, 25 (29).

56 Hofmann-Hoeppel (o. Fußn. 18), S. 98 ff.; Schoch, ZG 1994, 246 (256); anders Patzig, DÖV 1989, 330 332).

57 Frank, BWVwPr. 1990, 25 (25).

58 Siehe Frey/Greimel/Schieder: „Der kommunale Finanzausgleich in Bayern“, 1981, S. 16; siehe auch Hofmann-Hoeppel (o. Fußn. 18), S. 152 ff.; zu vergleichbaren Überlegungen in Baden-Württemberg Frank, BWVwPr. 1990, 25 (28).

59 Zu einer entsprechenden Regelung im nordrhein-westfälischen „Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1988“ (vom 18.12.1987, GVBl. 1987, 1517 ff.); siehe Hofmann-Hoeppel (o. Fußn. 18), S. 164 ff.

60 Hofmann-Hoeppel (o. Fußn. 18), S. 167.

61 Ähnlich Hofmann-Hoeppel (o. Fußn. 18), S. 168.

von den kreisangehörigen Gemeinden. Ein eigenständiger Erstattungsanspruch hätte aber immerhin den Vorteil, daß die Genehmigungspflicht für die Kreisumlage bei Überschreitung des in § 11 Abs. 4 FAG vorgesehenen Satzes (derzeit 24 v. H.) nicht eingreifen würde. Dies könnte die Selbständigkeit der Landkreise und ihre Unabhängigkeit von der Rechtsaufsicht stärken.

c. Weitere Überlegungen

Ergänzt werden könnte eine Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden durch eine Klarstellung dahingehend, daß die Gemeinden an denjenigen Sozialhilfekosten zu beteiligen sind, die in ihrem Gebiet anfallen. Völlig ohne Einfluß auf die Sozialhilfekosten in ihrem Gebiet sind die Gemeinden nicht. Jedenfalls in einem gewissem Rahmen können sie im Rahmen der Daseinsvorsorge versuchen, einem "Abrutschen" ihrer Einwohner in die Sozialhilfe entgegenzuwirken. Eine Kostenbeteiligung an den in ihrem Gebiet anfallenden Sozialhilfekosten würde insoweit einen Anreiz bieten. Eine solche Kostenbeteiligung empfiehlt sich erst recht für den Fall, daß die Gemeinden/Ämter nach § 3 Abs. 1 AG-BSHG dazu bestimmt werden, im eigenen Namen oder nach § 3 Abs. 2 AG-BSHG im Namen des Landkreises die Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe wahrzunehmen. Hier können Richtlinien und Weisungen (§ 3 Abs. 1 S. 2 AG-BSHG) um so eher entbehrlich sein, je stärker die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden ausgestaltet ist und deshalb ihr finanzielles Eigeninteresse zum Tragen kommt.

Als weiterer Schritt ließe sich dann überlegen, ob es nicht angebracht wäre, die Gemeinden/Ämter überhaupt zu örtlichen Trägern der Sozialhilfe zu bestimmen. § 96 Abs. 1 BSHG steht einer solchen Regelung nicht entgegen, da sie - wie ausgeführt - verfassungswidrig und damit nichtig ist. Ein Verwaltungsvollzug durch die (bürger-näheren) Gemeinden und Ämter statt durch die (bürgerferneren) Landkreise ist im Sozialhilferecht ohnehin sinnvoll. Es sind vielfältige Angaben zu finanziellen und persönlichen Verhältnissen zu machen, die sich vor Ort sehr viel eher prüfen lassen als im oft fernen Kreissitz. Zudem werden die Gemeinden nach derzeitigem Gesetzesstand über die Kreisumlage ohnehin zur Finanzierung der Aufgaben der örtlichen Sozialhilfe herangezogen.

Eine ähnliche Empfehlung läßt sich auch für die Kinder- und Jugendhilfe geben. Auch hierbei sollte eine grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinden vorgesehen werden. Sollte es sich im Einzelfall erweisen, daß einzelne Gemeinden mit diesen Aufgaben überfordert sind, bietet die Kommunalverfassung hinreichende Möglichkeiten, dem ab-zuhelfen. Dies beginnt bei den verschiedenen Formen kommunaler Zusammenarbeit (§§ 149 ff. KV M-V) und endet bei der möglichen Übertragung der Aufgabe auf die Landkreise (§ 89 Abs. 3 KV M-V).

Änderungen in der Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortlichkeit zwischen Gemeinde- und Kreisebene lösen jedoch nicht das Problem, daß letztlich der Bund in nicht unerheblichem Umfang die Kostenentwicklung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe bestimmt.⁶² Hierbei steht das Land in der Verantwortung, aus der es sich nicht durch die Bereitstellung einer kostenentwicklungsunabhängigen Finanzausgleichsmasse entlassen kann. Den Kommunen fehlen rechtliche Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Gesetzgebung des Bundes. Sie hat nur - in allerdings auch beschränktem Umfang - das

62 Siehe oben Teil A.

Land über den Bundesrat. Es erscheint deshalb angebracht, zur Bewältigung von möglicherweise expandierenden Kosten eine Art Rückversicherung für die örtlichen Träger der Sozialhilfe vorzusehen. Dies könnte etwa dadurch geschehen, daß dann, wenn die Jugend- und Sozialhilfe entweder eine bestimmte absolute Summe oder einen bestimmten Anteil an dem Haushalt einer kommunalen Körperschaft übersteigt, eine quotale zusätzliche Finanzbeteiligung des Landes vorgesehen wird. Weder die Jugend- noch die Sozialhilfe sind Angelegenheiten mit besonderen Selbstgestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen. Es ist auch eine Aufgabe des Finanzausgleichs, sicherzustellen, daß hinreichend Mittel für die "eentlichen" Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen.

Gegen einen solchen Vorschlag könnte vor allem eingewandt werden, daß der kommunale Finanzausgleich nicht mehr verteilen kann als das, was an Finanzmasse vorhanden ist. Überlegungen zur Ausgestaltung des Finanzausgleichs hinsichtlich der Finanzausgleichsmasse können nicht angestellt werden, ohne die Finanzlage des Landes im Auge zu behalten. Kommunen und Land sitzen "in einem Boot",⁶³ keine Seite darf sich so verhalten, daß das Boot insgesamt kentert. Vor allem haben die Länder nur sehr geringe Möglichkeiten, ihre Einnahmen selbst zu bestimmen. Es gibt kaum wirkliche Landessteuern, also Steuern, die vom Land auf landesrechtlicher Grundlage erhoben und auch vom Land vereinnahmt werden. Die dem Land zufließenden Steuererträge sind sehr weitgehend bundesrechtlich geregelt. Steuergesetzgebung ist eben Bundes Sache, die entscheidenden Determinanten für die Einnahmesituation des Landes setzt damit der Bund. Was also an Einnahmen durch Steuern fehlt, kann sich das Land nicht selbständig und selbstverantwortlich beschaffen. Gleichwohl ist nicht einzusehen, daß das Risiko der Kostenentwicklung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe einseitig von den Kommunen zu tragen ist. Gerade die Landkreise haben fast überhaupt keine Möglichkeiten, über Steuern Einfluß auf ihre Einnahmesituation zu nehmen.⁶⁴ Zudem unterliegen die Kommunen nach §§ 43 Abs. 2, 120 Abs. 2 KV M-V sehr viel stärkeren rechtlichen Restriktionen hinsichtlich eines Haushaltsausgleichs durch Verschuldung als das Land. Eine Beteiligung des Landes bei Überschreitung einer bestimmten Summe für die Sozialhilfe hätte zudem den wünschenswerten Nebeneffekt, daß bei Bund-Länder-Verhandlungen über kostenwirksame Gesetzesvorhaben in den hier besprochenen Bereichen dem Land die kommunalen Interessen wie eigene unmittelbar vor Augen stehen.

4. Abschließender Vorschlag

Abschließend kann folgender Vorschlag zur Novellierung des FAG unterbreitet werden:

- a. Die Neufassung von § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 und § 10 g FAG entsprechend dem Referentenentwurf aus dem Innenministerium wird befürwortet.
- b. Die kreisangehörigen Gemeinden werden in Höhe von 30 v. H. an den in ihrem Gebiet anfallenden Kosten der Sozial- und Jugendhilfe beteiligt.

63 So F. Kirchhof (o. FuBn. 37), S. 55.

64 Vgl. von Mutius/Dreher: „Reform der Kreisfinanzen“, 1990; Einzige originäre Steuerquelle ist derzeit wohl die Jagdsteuer, siehe § 3 Abs. 1 S. 2 KAG; vgl. dazu Meyer, in Darsow u. a. (o. FuBn. 34); § 91 RdNr. 10; allgemein zu Reformüberlegungen siehe Meichsner, DÖV 1995, 185 ff..

- c. Soweit die Aufwendungen der örtlichen Träger der Sozialhilfe die Gesamtsumme von 60 Millionen Deutsche Mark übersteigen, beteiligt sich das Land an den übersteigenden Kosten mit 50 %, indem die Zuweisungsmittel nach § 10g E-FAG unmittelbar aus Landesmitteln aufgestockt werden.

